

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

Krisis ekonomi yang terjadi pada awal tahun 1996 dan puncaknya pada tahun 1997 mendorong pemerintah pusat mendelegasikan sebagian wewenang untuk pengelolaan keuangan kepada daerah sehingga diharapkan daerah dapat membiayai pembangunan dan pelayanan atas dasar keuangan sendiri. Otonomi daerah merupakan kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat agar pemerintah daerah dapat mengelola pemerintahannya sendiri tanpa campur tangan dari pemerintah pusat. Dengan demikian, pemerintah daerah diharapkan dapat mengelola sumber daya yang dimilikinya dan melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik sehingga akan berdampak pada pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

Munculnya TAP MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang “Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan Indonesia” merupakan suatu wujud pengembangan bangsa dan Negara Indonesia yang menginginkan perubahan kinerja dalam proses kemajuan bangsa dan Negara kearah yang lebih baik. TAP MPR tersebut merupakan landasan hukum peraturan otonomi daerah dalam UU No.22/1999 dan diperbaharui dengan UU No.32/2004 menyatakan bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan system penyelenggaraan pemerintah Negara.

Awal mula pengalihan kewenangan dan tanggung jawab dalam pengelolaan keuangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah disebabkan karena faktor krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia tahun 1996-1997 (Azhar, 2008). Pengalihan kewenangan tersebut bertujuan agar kelak pemerintah daerah dapat membiayai pembangunan daerah

dan pelayanan publik dengan pengelolaan keuangannya sendiri. Minimalisir campur tangan pemerintah pusat dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerah diharapkan dapat mengembangkan potensi daerah. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintah negara. Oleh karena itu pemerintah daerah harus mampu menyelenggarakan pemerintahannya agar tercipta tata kelola pemerintahan daerah yang baik. Sistem evaluasi, monitoring, dan pengukuran kinerja yang sistematis guna mengukur kemajuan yang dicapai pemerintah daerah dalam kurun waktu tertentu juga perlu diterapkan.

Berdasarkan penelitian-penelitian terdahulu, kinerja keuangan pemerintah daerah dapat dipengaruhi berbagai faktor, antara-lain; faktor keuangan dan faktor lingkungan. Penelitian yang dilakukan oleh Ningsih (2011) menggunakan variabel pengungkapan dari laporan keuangan daerah yang diwakili oleh revenue, expenditure, pajak, real estate, grant, capital, GDP (Gross Domestic Product), sebagai faktor keuangan dan employment sebagai faktor lingkungan. Patrick (2007) telah meneliti mengenai karakteristik daerah yang diterapkan pada pemerintah daerah Pennsylvania. Ia meneliti tentang komponen organisasi yang digunakan sebagai faktor yang mempengaruhi inovasi administratif. Variabel yang digunakan untuk memproksikan karakteristik daerah terdiri dari (a) ukuran daerah; (b) functional differentiation; (c) umur daerah; dan (d) intergovernmental revenue. Penelitian yang dilakukan Suhardjanto, et al., (2011) meneliti tentang pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap kepatuhan pengungkapan wajib dalam laporan keuangan pemerintah daerah. Penelitian tersebut menggunakan variabel ukuran daerah (size), jumlah

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), dan Status Daerah untuk memproksikan karakteristik pemerintah daerah. Penelitian Mustikarini dan Fitriasari (2012) menggunakan ukuran daerah (size), tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, dan belanja daerah dalam menjelaskan karakteristik pemerintah daerah. Diperlukan adanya sebuah evaluasi. Pasal 5 Permendagri No.73 Tahun 2009 memberikan aturan dan arahan tentang Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EKPPD) yang menggunakan LPPD sebagai sumber informasi utama yang difokuskan pada informasi capaian kinerja pada tataran pengambilan kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan menggunakan Indikator Kinerja Kunci (IKK). Mustikarini (2012) menyatakan bahwa hasil dari EKPPD tersebut berupa laporan hasil evaluasi pemeringkatan kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah yang pertama kalinya diselenggarakan untuk LPPD tahun anggaran 2007. Pasal 2 PP No. 3 Tahun 2007 menjelaskan bahwa laporan penyelenggaraan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota harus mencakup penyelenggaraan urusan desentralisasi yang terdiri atas urusan wajib dan pilihan. Urusan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara. Urusan pilihan merupakan urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah. Dengan demikian, isi LPPD Pemda kabupaten/kota sangat tergantung dengan urusan yang menjadi tanggung jawabnya dan karakteristik dari masing-masing Pemda tersebut (Mustikarini, 2012).

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Mustikarini (2012). Variabel penelitian yang digunakan dalam penelitian ini diantaranya adalah ukuran pemerintah daerah, tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat dan temuan audit BPK. Selain itu peneliti menambahkan variabel independen lain yang termasuk dalam karakteristik pemerintah daerah yaitu belanja modal dari penelitian Sudarsana (2013) dan variabel leverage yang merujuk pada penelitian Kusumawardani

(2012). Pemerintah daerah juga memerlukan adanya sumber dana untuk pembiayaan penyelenggaraan dan pelaksanaan program pembangunan daerah. Sumber dana tersebut bisaberupa modal sendiri atau modal dari pihak luar. Tingkat kepemilikan sumber dana tersebut bisa dilihat dalam besarnya leverage Pemda. Kusumawardani (2012) menyatakan leverage adalah perbandingan antara utang dan modal. Semakin besar leverage akan mempengaruhi semakin besarnya ketergantungan entitas pada pihak luar. Hal itu disebabkan karena semakin besarnya utang perusahaan akan menurunkan kemampuan kinerja keuangan entitas tersebut. Penelitian ini menggunakan hasil EKPPD tahun 2012, dengan harapan mampu memberikan informasi yang relevan saat ini, terhadap kondisi kinerja pemerintah daerah. Motivasi yang mendorong penelitian ini adalah untuk mengkonfirmasi penelitian dari Mustikarini (2012) dan untuk mengetahui variabel leverage yang menjadi salah satu indikator kinerja kunci (IKK) berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.

Oleh karena itu pemerintah daerah harus mampu menyelenggarakan pemerintahannya agar tercipta tata kelola pemerintahan daerah yang baik. Sistem evaluasi, monitoring dan pengukuran kinerja yang sistematis guna mengukur kemajuan yang dicapai pemerintah daerah dalam kurun waktu tertentu juga perlu diterapkan. Munculnya pelimpahan kewenangan dari pusat terhadap daerah atau yang disebut otonomi daerah itu sendiri dalam kontek kinerja pemerintah memberikan dua sisi yang berbeda dimana sisi pertama adalah pemerintah memiliki kewenangan yang begitu luas atas daerahnya sedangkan disisi lainnya kesiapan pemerintah daerah dalam pelaksanaan mendapat tugas berat yang mengikuti aturan otonomi daerah tersebut yaitu tingginya transparansi dan akuntabilitas yang dituntut oleh masyarakat dari seluruh kinerja pemerintah daerah.

Pengukuran kinerja merupakan komponen yang penting karena akan memberikan umpan balik atas rencana yang telah diimplementasikan (Chow, Ganulin, Haddad, dan Wiliamson, 1998). Wood (1998) mengungkapkan bahwa fungsi dari pengukuran kinerja dapat

menjelaskan mengenai (1) Evaluasi bagaimana program tersebut berjalan, (2) Sarana perbandingan atas pelayanan yang diberikan, (3) Alat komunikasi dengan publik. Selain itu, tuntutan pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah perlu dilakukan karena adanya fakta bahwa masih buruknya kinerja pemerintah daerah di Indonesia yang dapat terlihat dengan adanya pernyataan Ketua Badan Pemeriksa Keuangan RI (BPK RI), Anwar Nasution (Antarane.com, 2007), bahwa masih buruknya transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah sehingga hal tersebut berdampak pada buruknya penilaian kinerja pemerintah daerah. Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pengukuran kinerja keuangan daerah adalah sesuatu yang penting untuk dilakukan. Perubahan penyelenggaraan pemerintahan yang semula sentralisasi menjadi desentralisasi diawali dengan munculnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pelaksanaan tata kelola penyelenggaraan pemerintahannya, Pemda wajib mempertanggung jawabkannya dalam bentuk Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) sesuai dengan Peraturan Pemerintah No.3 Tahun 2007. LPPD merupakan salah satu bentuk pelaporan mengenai pertanggungjawaban kinerja tata kelola pemerintahan daerah terhadap masyarakat. Dalam LPPD sendiri mencakup informasi yang berasal dari Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang dilaksanakan oleh suatu Pemerintah Daerah. Dengan demikian, isi dari LPPD Pemda kabupaten/kota sangat tergantung dengan urusan yang menjadi tanggung jawabnya dan karakteristik dari masing-masing Pemda tersebut (Mustikarini dan Fitriyani, 2012).

Kinerja tata kelola Pemda yang dituangkan dalam LPPD tersebut memerlukan adanya evaluasi yang disebut dengan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD) yang teknisnya diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 73 Tahun 2009. Selain LPPD, informasi pelengkap untuk EKPPD ini antara lain laporan pertanggungjawaban APBN, informasi keuangan daerah dan laporan

kinerja instansi pemerintah daerah. Hasil dari EKPPD tersebut berupa Laporan Hasil Evaluasi Peningkatan Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Hasil EKPPD digunakan Pemerintah sebagai dasar untuk melakukan pembinaan, pengawasan, dan kebijakan Pemerintah dalam penyelenggaraan otonomi atau pembentukan, penghapusan/penggabungan daerah otonom. Salah satu informasi pelengkap EKPPD yaitu informasi keuangan daerah. Dalam keuangan daerah terdapat informasi yang mencerminkan karakteristik daerah tersebut, antara lain ukuran pemerintah daerah yang dilihat dari jumlah aset yang dimiliki oleh pemerintah daerah, tingkat kekayaan daerah yang dilihat dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), tingkat ketergantungan daerah terhadap pusat berupa Dana Alokasi Umum (DAU) dan jumlah belanja daerah. Semakin besar kemampuan daerah, maka semakin besar sumber daya yang dimiliki dan diharapkan hasil kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerahnya pun semakin baik. Sementara itu, salah satu pengukuran kinerja pada EKPPD ini adalah pengukuran pada kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini berkaitan dengan salah satu Laporan Hasil Pemeriksaan BPK yaitu LHP atas kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang didalamnya mengungkapkan temuan audit BPK atas ketidakpatuhan Pemda terhadap peraturan perundang-undangan.

Penelitian terkait mengenai karakteristik Pemerintah Daerah, temuan audit BPK dan kinerja Pemda dan menjadi acuan penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan oleh Mustikarini dan Fitriyani (2012) mengenai pengaruh karakteristik daerah dan temuan audit BPK terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota. Sesuai dengan penjelasan sebelumnya, maka variabel yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan variabel penelitian tersebut yaitu ukuran daerah, tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, realisasi belanja modal dan temuan audit

BPK, serta evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri.

Penelitian mengenai karakteristik daerah telah dilakukan oleh Patrick (2007) yang diterapkan pada pemerintah daerah Pennsylvania. Penelitian yang dilakukan Patrick (2007) menggunakan karakteristik pemerintah daerah sebagai variabel independen. Karakteristik tersebut terdiri dari (a) budaya organisasi; (b) struktur organisasi; dan (c) lingkungan eksternal. Penelitian yang telah dilakukan oleh Suhardjanto, Rusmin, Mandasari, dan Brown (2010) meneliti tentang pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap pengungkapan wajib yang sesuai dengan SAP, dimana dalam menjelaskan karakteristik daerah menggunakan model yang sama dengan Patrick (2007). Penelitian yang dilakukan Suhardjanto et al. (2010) menggunakan struktur organisasi dan lingkungan eksternal dalam menjelaskan karakteristik pemerintah daerah dimana struktur organisasi diproksikan dengan size daerah, *wealth, functional differentiation, age*, dan latar belakang pendidikan kepala daerah sedangkan lingkungan eksternal diproksikan dengan *municipality debt financing* dan *intergovernmental revenue*.

Selain bertujuan untuk memberikan bukti empiris tambahan atas pengaruh langsung opini audit terhadap kinerja Pemerintah Daerah, penelitian ini juga bertujuan untuk menganalisis pengaruh tidak langsung opini audit terhadap kinerja Pemerintah Daerah dengan mempertimbangkan tingkat pencapaian realisasi pendapatan dan belanja daerah sebagai pemediasi yang didasarkan pada teori legitimasi (*legitimacy theory*) dan teori pilihan publik (*public choice theory*) Suchman (1995) menyatakan bahwa legitimasi organisasi umumnya digambarkan sebagai kondisi perilaku organisasi yang sejalan dengan harapan pihak-pihak di sekitar organisasi tersebut menjalankan aktivitasnya, sehingga kesesuaian ataupun ketidaksesuaian organisasi dalam menjalankan fungsi dan tanggungjawabnya akan berkonsekuensi terhadap legitimasi serta kinerja dan pencapaian tujuan organisasi tersebut. Atas dasar asumsi tersebut maka teori legitimasi semakin banyak digunakan dalam penelitian akuntansi dan audit, terutama yang terkait dengan pengungkapan informasi publik

(Power, 2003), termasuk dalam menjelaskan fungsi audit pada Pemerintah Daerah (Gabrini, 2013). Bukti peran laporan audit terhadap tingkat legitimasi masyarakat terhadap Pemerintah Daerah dibuktikan oleh Ferraz & Finan (2008) dalam penelitiannya di Brazil. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa hasil audit atas korupsi pada Pemerintahan Daerah yang dipublikasikan kepada masyarakat memberikan dampak terhadap keterpilihan kembali petahana (incumbent).

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak, wewenang dan kewajiban yang diberikan kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang terbaik bagi daerahnya setempat. Keberhasilan otonomi daerah dapat dilihat dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Namun pada kenyataan di Indonesia, pemerintah daerah masih sangat bergantung pada dana bantuan pusat. Hal ini sering dijumpai bahwa dana bantuan pusat masih jauh lebih besar dari pendapatan asli daerah. Pada kenyataannya kebijakan otonomi daerah yang diterapkan pemerintah pusat belum dapat berjalan dengan baik karena masih banyak terjadi kesenjangan antar daerah di Indonesia. Kesenjangan ini muncul berkaitan dengan adanya sumbangan akan hasil eksploitasi sumber daya terhadap pembangunan ekonomi yang hanya berkutat di pusat.

Berkaitan dengan hal tersebut maka, pemerintah daerah harus pandai dalam menyelenggarakan pemerintahannya sehingga tercipta tata kelola pemerintahan yang baik serta adanya evaluasi yang berkala atas capaian pemerintah daerah dalam kurun waktu tertentu. Pengukuran kinerja merupakan salah satu cara yang dapat digunakan pemerintah daerah dalam mencapai pemerintahan yang baik. Pengukuran kinerja merupakan komponen yang penting karena akan memberikan umpan balik atas rencana yang telah diimplementasikan. Fungsi dari pengukuran kinerja dapat menjelaskan mengenai evaluasi bagaimana program tersebut berjalan, sarana perbandingan atas pelayanan yang diberikan, alat komunikasi dengan publik.

Selain itu, tuntutan pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah perlu dilakukan karena adanya fakta bahwa masih buruknya kinerja pemerintah daerah



di Indonesia yang dapat terlihat dengan adanya pernyataan Ketua Badan Pemeriksa Keuangan RI (BPK RI), Anwar Nasution (Antaranews.com, 2007), bahwa masih buruknya transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah sehingga hal tersebut berdampak pada buruknya penilaian kinerja pemerintah daerah. Berdasarkan uraian di atas dapat didefinisikan bahwa pengukuran kinerja keuangan daerah adalah sesuatu yang penting untuk dilakukan.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti akan melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Tingkat Kekayaan, Ukuran Legislatif, Belanja Modal, *Intergovernmental Revenue*, *Diferensiasi Fungsional* Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan.”**

## 1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah Tingkat Kekayaan, Ukuran Legislatif, Belanja Modal, *Intergovernmental Revenue*, *Diferensiasi Fungsional* berpengaruh secara Parsial terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan?
2. Apakah Tingkat Kekayaan, Ukuran Legislatif, Belanja Modal, *Intergovernmental Revenue*, *Diferensiasi Fungsional* berpengaruh secara Simultan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan?

## 1.3 Batasan Masalah

Penulis membatasi ruang lingkup masalah yaitu:

1. Batasan lokasi penelitian ini bertempat di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Sumatera Selatan (BPKAD).
2. Pada penelitian ini data diperoleh berdasarkan data sekunder yaitu Laporan Realisasi Anggaran Provinsi Sumatera Selatan tahun 1994-2015.

3. Dalam melakukan penelitian ini penulis melakukan hanya terbatas masalah Tingkat Kekayaan, Ukuran Legislatif, Belanja Modal, *Intergovernmental Revenue*, *Diferensiasi Fungsional* Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan.

## **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Tujuan Penulisan**

Sesuai dengan perumusan masalah, penelitian ini mempunyai tujuan untuk meneliti dan menganalisis:

1. Pengaruh Tingkat Kekayaan Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan.
2. Pengaruh Ukuran Legislatif Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan.
3. Pengaruh Belanja Modal Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan.
4. Pengaruh *Intergovernmental Revenue* Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan.
5. Pengaruh *Diferensiasi Fungsional* Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan.
6. Pengaruh Tingkat Kekayaan, Ukuran Legislatif, Belanja Modal, *Intergovernmental Revenue*, *Diferensiasi Fungsional* berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan?

### **1.4.2 Manfaat Penulisan**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan bahan pertimbangan mengenai kinerja keuangan daerah agar dapat meningkatkan kinerja keuangannya.

2. Bagi Penulis

Dengan mengadakan penelitian ini, penulis dapat menerapkan teori-teori yang telah dipelajari ke dalam suatu praktek nyata di daerah untuk lebih

memperdalam pemahaman penulis mengenai teori tersebut khususnya yang berkaitan dengan kinerja keuangan.

3. Bagi Pembaca

Semoga hasil penelitian ini dapat membantu pembaca sekalian dalam mengembangkan wawasan dan pemahamannya mengenai masalah kinerja keuangan pemerintah khususnya Mahasiswa/I di Politeknik Negeri Sriwijaya khususnya Jurusan Akuntansi di masa yang akan datang.